Gemeente Amsterdam
Gemeenteraad
Gemeenteblad

R

Initiatiefvoorstel voor de raadsvergadering van

Jaar	**2017**
Afdeling	**1**
Nummer	
Publicatiedatum	
Agendapunt	
Datum initiatiefvoorstel	**23 februari 2017**

Onderwerp

Instemmen met het initiatiefvoorstel "**Overstappen op Eeuwigdurende Erfpacht: een alternatief voorstel**" d.d. 23 februari 2017 van de raadsleden Boomsma (CDA), van Lammeren (PvdD) en Van Soest (PvdO)

Met dit initiatiefvoorstel stel ik u voor het volgende besluit te nemen:

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd

De gemeenteraad van Amsterdam

gezien het initiatiefvoorstel van de raadsleden Boomsma, Van Lammeren en van Soest d.d. 23 februari 2017 ,getiteld: "Overstappen naar Eeuwigdurende Erfpacht: een alternatief voorstel"

besluit:

I. in te stemmen met genoemd initiatiefvoorstel;

II. het college van burgemeester en wethouders te verzoeken:

1. Een regeling op te stellen waarmee Amsterdamse erfpachters kunnen overstappen op eeuwigdurende erfpacht onder de Algemene Bepalingen 2016 waarbij de grondwaarde voor de overstapregeling wordt vastgesteld door de schaduwgrondwaarde te nemen zoals opgenomen in de administratie van het gemeentelijke grondbedrijf.

2. Kennis te nemen van de overweging hierbij dat de grondwaarde afhankelijk is van de volgende vier factoren:
   a. de (toegestane) bestemming, inclusief gebruik- en bebouwingsmogelijkheden;
   b. de locatie;
   c. het moment in de tijd;
   d. fiscale aspecten.

3. Het canonpercentage voor wijzigingen van een erfpachtrecht is gelijk aan het canonpercentage voor nieuwe gronduitgifte onder de Algemene Bepalingen 2016 (zie Grondprijsbeleid 2016 voor nieuwe uitgiften in eeuwigdurende erfpacht, vastgesteld door de gemeenteraad op 22 juni 2016 Gemeenteblad afdeling 1, nr. 664). Dit canonpercentage is momenteel 2,39%.

4. Als vergoeding voor de grondwaardestijging uit te gaan van een toeslag van 0,25 procent op het canonpercentage (de 'Herengrachtindex' van prof.

Eichholtz), en er kennis van te nemen dat dit percentage in de huidige canonpercentages onderdeel is van de risico-opslag.

5. Kennis te nemen van het voordeel van deze werkwijze dat de schaduwgrondwaarde al geruime tijd door de gemeente wordt gebruikt voor tussentijdse afkoop, dat de erfpachter akkoord is gegaan met de daarbij gehanteerde grondwaarde, en dat het daarmee niet nodig is om een nieuwe en jaarlijks te wijzigen rekenmethode te introduceren.

6. De berekende grondwaarden te corrigeren op marktconformiteit door uit te gaan van een gemiddelde grondwaarde van 10 procent van de laagste van de WOZ-waarde 1 januari 2014 of 1 januari 2015 met een minimum van 5 % en een maximum van 15 % van de WOZ-waarde.

7. Daarbij bestaande erfpachtcontracten te respecteren, en erfpachters de keuze te geven om (vanaf) direct na het raadsbesluit over te stappen op de AB2016, of dat niet te doen. Bij de overstap op de AB2016 krijgen zij de keuze tussen: a) het uitdienen van het huidige tijdvak, b) eeuwigdurend afkopen, of c) per direct overstappen op de nieuw vast te stellen eeuwigdurende canon en die jaarlijks gaan betalen. Erfpachters kunnen vervolgens op een later moment alsnog besluiten om af te kopen.

8. Voor de groep erfpachtcontracten uitgegeven voor 1967, die nog geen canonherziening einde tijdvak hebben gekregen, en/of erfpachtcontracten waarvoor geen schaduwgrondwaarde bepaald is, een aanbieding te doen binnen de bandbreedte aangegeven in beslispunt 6.

9. De verwachte financiële consequenties van deze overstapregeling voor erfpachters en voor de gemeente inzichtelijk te maken, en daarbij apart voor te leggen wat de gevolgen zijn van beslispunt 7 mogelijkheid c).

10. Deze overstapregeling voor het zomerreces 2017 ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad.

Wettelijke grondslag

Art. 147a, lid 1
Art. 39 Reglement van orde voor de raad van Amsterdam

Initiatiefvoorstel

Inleiding

In September 1896 besloot een kleine meerderheid van de toenmalige gemeenteraad van Amsterdam tot de invoering van erfpacht in de stad. In 1915 werd besloten tot voortdurende erfpacht waarbij de canon na verloop van het eerste tijdvak wordt herzien. Sindsdien is het stelsel fundamenteel aangepast. Vooral de afgelopen decennia en de introductie van de residuele grondwaardebepaling in 2000 zijn de kosten voor erfpachters sterk toegenomen. Aanvankelijk was het uitgangspunt van de gemeente dat de erfpacht een vergoeding was voor de *kostprijs* van de grond. Later is besloten om uit te gaan van de marktwaarde van de grond en het uitgangspunt dat

de erfpachter elk tijdvak de geactualiseerde grondwaarde dient te betalen. Met de huidige systematiek leidt de herziening van de canon einde tijdvak tot plotselinge, enorme verhogingen van de canon en dus de woonlasten. Deze praktijk heeft ook banken terughoudend gemaakt met de financiering van woningen, zeker als die op korte termijn te maken krijgen met een herziening einde tijdvak. In andere Nederlandse steden als Den Haag, Utrecht en Rotterdam is al eerder besloten om af te stappen van het stelsel van voortdurende erfpacht. Zo kregen Utrechtse erfpachters in 2003 o.a. op initiatief van de Socialistische Partij de mogelijkheid om hun contract eenmalig en voor altijd af te kopen. Inmiddels is een grote meerderheid van de Amsterdamse raad ervan overtuigd dat het huidige, erfpachtstelsel dringend moet worden verbeterd.

Sinds 1 juli 2016 worden nieuwe erfpachtcontracten in eeuwigdurende erfpacht uitgegeven, onder de Algemene Bepalingen 2016. Op 6 januari 2017 presenteerde het college de voorlopige plannen voor de manier waarop bestaande erfpachters kunnen overstappen op eeuwigdurende erfpacht. Het voorstel is een uitwerking van het advies van het in 2015 uitgebrachte rapport “Schoon Schip” van de Grondwaardecommissie Eeuwigdurende Erfpacht om de grondwaarde van grond bij bestaande erfpachtcontracten residueel te bepalen door de WOZ-waarde van woningen als uitgangspunt te nemen verminderd met de bouwkosten van de woning. In deze uitwerking wordt gebruik gemaakt van een buurtstraatquote (BSQ), vastgesteld als het gemiddelde van de berekende grondquotes per buurt, het percentage van de WOZ-waarde dat volgens die methodiek wordt toegerekend aan de grond.

Volgens ons is het echter niet correct om de residuele methode van grondwaardebepaling op deze manier als uitgangspunt te nemen voor het vaststellen van de erfpachtcanon of de afkoopsom bij herziening einde tijdvak. Deze rekenwijze berust op verkeerde aannames. Bij een eerste gronduitgifte is het hanteren van de residuele grondprijs onomstreden. De grond is dan verhandeld op de markt, en er heeft in principe prijsvorming plaatsgevonden op basis van vraag en aanbod. Zodra het erfpachtcontract is uitgegeven en er een woning op is gebouwd geldt dat echter niet langer. Grond en opstal zijn dan onlosmakelijk met elkaar verbonden en kunnen dan niet meer apart worden verhandeld. De erfpachter kan zijn huis of appartement niet optillen en elders neerzetten, en de gemeente kan er niet voor kiezen om de woning van de grond af te halen om iets anders met de grond te doen. De grondwaarde als iets dat los staat van de opstal is in die zin dan een ‘fictie’. De volle grondeigendom is verdeeld tussen het erfpachtrecht van de erfpachter die de grond in gebruik heeft, en het bloot eigendom van de grond van de gemeente. De gemeente beschikt alleen nog over het bloot eigendom van de grond, en deze kan niet gelijk worden gesteld aan de residuele grondwaarde. Het feit dat de erfpachter geen kant op kan, geeft de gemeente bovendien een bijzonder zware verantwoordelijkheid om transparant en eerlijk te handelen en geen misbruik te maken van de machtspositie die zij heeft.

Een vaak gehoorde rechtvaardiging voor het erfpachtstelsel is het uitgangspunt dat de grondwaardestijging toe moet komen aan de gemeenschap. Zelfs dat principe rechtvaardigt echter niet een systematiek waarbij erfpachters aan het einde van elk tijdvak opnieuw de ‘residuele’ grondwaarde dienen te betalen. Bovendien stijgt de

waarde van woningen en grond niet alleen vanwege gemeentelijke investeringen, waarvoor overigens ook al via belastingen voor is betaald, maar ook door andere factoren. Ten eerste worden prijzen van woningen en de onderliggende grond bepaald door schaarste. Ten tweede worden die prijzen sterk beïnvloed door landelijk en Europees financieel en monetair beleid. Hoe meer geld mensen kunnen lenen, hoe hoger de huizenprijzen. Daalt de rente, bijvoorbeeld als gevolg van monetaire verruiming door de Europese Centrale Bank, dan kunnen mensen meer lenen en stijgen de prijzen. Ten derde wordt de prijs van woningen bepaald door de buurt, de mensen die er wonen, de voorzieningen, het aanzien, enzovoort. Daarbij speelt de gemeente een rol, door bijvoorbeeld de straten te onderhouden en vuilnis op te halen. Maar de kwaliteit van een buurt is voor een aanzienlijk deel ook een verdienste van de mensen die er wonen en werken zelf. Ten vierde wordt de waardestijging bepaald door het onderhoud en de investeringen van mensen in hun eigen woningen. De WOZ-waarde is dan ook vastgesteld als grondslag voor de Onroerend Zaak Belasting op de waarde van de woning en niet om de grondwaarde te bepalen. In een straat waarin mensen goed hun woning hebben onderhouden en/of waar ze in hebben geïnvesteerd door dakkappellen of extra verdiepingen te bouwen, stijgen de WOZ-waarden. Door die als uitgangspunt te nemen voor het vaststellen van de grondwaarde kent de gemeente zich een deel van de waarde van die investeringen van de erfpachters toe.

De residuele grondwaardebepaling is dus problematisch in die zin dat de waarde die ermee wordt vastgesteld niet grotendeels aan de gemeente kan worden toegerekend. Dat bezwaar kleeft al aan het huidige stelsel van grondwaardebepaling bij voortdurende erfpacht, en is een van de oorzaken van de plotselinge en onredelijke stijgingen van de canon bij einde tijdvak.

De door het college voorgestelde methodiek leidt tot grondquotes die in grote delen van de stad een te hoog percentage van de woningwaarde aan de grond en dus de gemeente toerekenen. De bedragen die erfpachters op grond daarvan aan de gemeente zouden moeten betalen, vallen daardoor in veel gevallen veel te hoog uit. De op deze manier berekende grondwaarden vallen gemiddeld hoger uit dan volgens de methodiek zoals die tot dit moment wordt gehanteerd bij herziening einde tijdvak. Ook dat is merkwaardig. Alleen door uit te gaan van deze nieuwe methode zou de grond onder de woningen van erfpachters plotseling honderdduizenden euro's meer waard worden, ook als die bijvoorbeeld slechts enkele jaren geleden door hetzij de gemeente, hetzij door een externe commissie van deskundigen, op bijvoorbeeld een veel lager bedrag is vastgesteld. Daarom willen de indieners hierbij een voorstel doen voor een andere methodiek, die ons inziens meer recht doet aan de reële situatie van erfpachters en van de gemeente.

Uitgangspunten voor de Overstap
Volgens de indieners moet de gemeente bij het opstellen van een redelijke overstapregeling rekening houden met een aantal uitgangspunten en factoren.

Ten eerste dient de gemeente een redelijke vergoeding te ontvangen voor het gebruik van de grond. Het bloot eigendom van de grond vertegenwoordigt immers een waarde, en de gemeente hoeft deze waarde niet 'weg te geven'.
Ten tweede mag de overstapregeling niet tot grote schommelingen leiden in de

huizenprijzen. Wat dat betreft is het relevant dat is aangetoond dat erfpachtverplichtingen onder het huidige voortdurende systeem op dit moment niet goed zijn vertaald in de huizenprijzen. Er is weinig verschil in de huizenprijzen voor woningen op erfpacht en die op eigen grond, uitgezonderd erfpachtcontracten vlak voor einde tijdvak. Dit werd overigens al in 1920 geconstateerd in het proefschrift van H. Hoffman, die als belangrijkste reden voor het uitblijven van waardeverschillen noemde: de heersende woningnood, en het feit dat de erfpachtcontracten zulke lange termijnen beslaan. In 2015 werd dit opnieuw bevestigd door de Grondwaardecommissie. De complexiteit en de gebrekkige transparantie van het stelsel zijn aanvullende redenen. Een andere interpretatie is dat de markt de logica van de residuele grondwaardebepaling bij herziening niet deelt: veel mensen gaan niet uit van zeer hoge canonsprongen. Zeker erfpachters die vóór de AB 2000 een erfpachtcontract aangingen, konden niet weten dat de gemeente een nieuwe rekenmethode zou introduceren die tot veel hogere kosten leidt. Omdat toekomstige erfpachtverplichtingen onder het huidige stelsel niet goed zijn vertaald in de huizenprijzen, is het risico dat het plotseling inzichtelijk maken van aanzienlijke kosten significante effecten heeft op de huizenprijzen. De gemeente moet daar rekening mee houden.
Ten derde dient de gemeente er rekening mee te houden dat de grondwaarde door veel erfpachters met de eerste termijn al is betaald aan de gemeente. Dat geldt zeker ten aanzien van de kostprijs van de grond. Bij de afkoop van de grondwaarde bij AB2000 gaat het om de residuele grondwaarde, die al door de erfpachter is betaald.
Ten vierde moet de waarde die wordt vastgesteld voor het bloot eigendom van de gemeente marktconform zijn. Dat betekent dat die waarde min of meer moet voldoen aan de verwachtingen van de markt, en dat theoretische berekeningen om die vast te stellen niet te veel mogen afwijken van de verwachtingen. Onlangs verscheen een onderzoek naar het verschil in de waarde tussen huizen op erfpacht en die op eigen grond in meerdere steden, waaronder Amsterdam. Daaruit bleek dat het verschil ongeveer tien procent bedraagt (Land Lease and House Prices, Gautier & Van Vuuren, januari 2017). Dit percentage correspondeert met de waarde van het bloot eigendom van de grond, en de betalingsverplichtingen voor het gebruik ervan waarvan de markt verwacht dat ze daar uit voortvloeien. Dit sluit bovendien naadloos aan op de praktijk van de belastingdienst bij het afleiden van de WOZ-waarde van woningen op erfpacht. Als achtergrondinformatie en ter vergelijking zou de gemeente nog eens kunnen kijken welk percentage van de WOZ-waarde men uit is gekomen bij recente grondwaardeherzieningen.

Voor recente erfpachtcontracten houdt de gemeente de zogenaamde ‘schaduwgrondwaarde’ bij: de grondwaarde bij uitgifte/herziening, aangepast aan de inflatie minus 1 procent (ev. behalve als deze minder dan een procent bestaat). Deze correctie is toegepast omdat deze over de periode van één tijdvak neerkomt op een depreciatie van 40 procent, wat overeenkomt met gangbare praktijk van deskundigen, en ook bijvoorbeeld is bevestigd door het Amsterdamse Hof in de zaak Honnebier. De indieners stellen voor om aan te sluiten bij de schaduwgrondwaarde. Deze kan ook gemakkelijk worden gereconstrueerd voor oudere erfpachtcontracten waarin een grondwaarde is bepaald.

Herengrachtindex
Professor M.A. Eichholtz heeft in het artikel ‘A long run house price index: The

Herengracht Index, 1628 – 1973' vastgesteld wat de gemiddelde stijging van de waarde van de huizenprijzen is over de zeer lange termijn. Hij kwam tot de conclusie dat op de zeer lange termijn die gemiddeld 0,25 procent per jaar meer stijgen dan de inflatie. Om tegemoet te komen aan het uitgangspunt dat de grond dan ook in waarde stijgt, en de gemeente als eigenaar van het bloot eigendom daar aanspraak op kan maken, is er in dit initiatiefvoorstel voor gekozen om die stijging toe te voegen aan het canonpercentage en de vaststelling van het jaarlijkse canonbedrag. In de huidige canonpercentages zit een risicopercentage verwerkt van 1,5 procent (al heeft het CDA bij de vaststelling ervan aangegeven deze risico-opslag te hoog te vinden en voorstellen gedaan om deze omlaag bij te stellen). Als onderbouwing voor dit percentage wordt verwezen naar het rapport van de Grondwaardecommissie Eeuwigdurende Erfpacht, die op bladzijde 46 stelt dat de opslag o.a. het risico betreft "de werkelijke grondwaardeontwikkeling volgt de verwachte ontwikkeling niet." Op grond hiervan kunnen we constateren dat de 0,25 procent van de Herengrachtindex al onderdeel is van de risico-opslag.

Voorstel

De raad stelt het college voor om:

1. Een regeling op te stellen waarmee Amsterdamse erfpachters kunnen overstappen op eeuwigdurende erfpacht onder de Algemene Bepalingen 2016 waarbij de grondwaarde voor de overstapregeling wordt vastgesteld door de schaduwgrondwaarde te nemen zoals opgenomen in de administratie van het gemeentelijke grondbedrijf.

2. Kennis te nemen van de overweging hierbij dat de grondwaarde afhankelijk is van de volgende vier factoren:
    a. de (toegestane) bestemming, inclusief gebruik- en bebouwingsmogelijkheden;
    b. de locatie;
    c. het moment in de tijd;
    d. fiscale aspecten.

3. Het canonpercentage voor wijzigingen van een erfpachtrecht is gelijk aan het canonpercentage voor nieuwe gronduitgifte onder de Algemene Bepalingen 2016 (zie Grondprijsbeleid 2016 voor nieuwe uitgiften in eeuwigdurende erfpacht, vastgesteld door de gemeenteraad op 22 juni 2016 Gemeenteblad afdeling 1, nr. 664). Dit canonpercentage is momenteel 2,39%.

4. Als vergoeding voor de grondwaardestijging uit te gaan van een toeslag van 0,25 procent op het canonpercentage (de 'Herengrachtindex' van prof. Eichholtz), en er kennis van te nemen dat dit percentage in de huidige canonpercentages al onderdeel is van de risico-opslag van 1,5 procent.

5. Kennis te nemen van het voordeel van deze werkwijze dat de schaduwgrondwaarde al geruime tijd door de gemeente wordt gebruikt voor tussentijdse afkoop, dat de erfpachter akkoord is gegaan met de daarbij gehanteerde grondwaarde, en dat het daarmee niet nodig is om een

nieuwe, omstreden en jaarlijks te wijzigen rekenmethode te introduceren.

6. De aldus berekende grondwaarden te corrigeren op marktconformiteit door uit te gaan van een gemiddelde grondwaarde van 10 procent van de WOZ-waarde van de woning op 1 januari 2014, met een minimum van 5 procent en een maximum van 15 procent daarvan.

7. Daarbij bestaande erfpachtcontracten te respecteren, en erfpachters de keuze te geven om direct na het raadsbesluit over te stappen op de AB2016, of dat niet te doen. Bij de overstap op de AB2016 krijgen zij de keuze tussen: a) het uitdienen van het huidige tijdvak, b) eeuwigdurend afkopen, of c) per direct overstappen op de nieuw vast te stellen eeuwigdurende canon en die jaarlijks gaan betalen. Erfpachters kunnen vervolgens op een later moment alsnog besluiten om af te kopen.

8. Voor de groep erfpachtcontracten uitgegeven voor 1967, die nog geen canonherziening einde tijdvak hebben gekregen, en/of erfpachtcontracten waarvoor geen schaduwgrondwaarde bepaald is, een aanbieding te doen binnen de bandbreedte aangegeven in beslispunt 6.

9. De verwachte financiële consequenties van deze overstapregeling voor erfpachters en voor de gemeente inzichtelijk te maken, en daarbij apart voor te leggen wat de gevolgen zijn van beslispunt 7 mogelijkheid c).

10. Deze overstapregeling voor het zomerreces 2017 ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad.

Stukken

Meegestuurd

Ter inzage gelegd n.v.t.

Het lid van de gemeenteraad van Amsterdam

D. T. Boomsma
J. Van Lammeren
W. van Soest